

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PROVINSI DI INDONESIA

Oleh: **Minolah**

Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram. Email: minollah@yahoo.co.id

Abstract

The case of this thesis is how the regulation of judicial local act authority in Indonesia. And how the implementation of 185 article of act number 32/2004 about the local government. And what the implication of 144 article of act number 32/2004 about the local government and what the law instrument is appropriate with province act strike down. From the conceptual approach and statute approach, we can make conclusion that the judicial of local act could be done from two authority, judicial review with supreme court and executive review with president c.q the internal minister, the stating of local act in 185 article of act 32/2004, can't to implementing, until the mixtime a long 30 days to stating the local act is not impelemented. And the executive regulation as the instrument to strike down the local act is wrong. Because of that, recommended to make harmonization or synchronization between executive and Supreme Court sincronisation authority. And revise 185 article of act 32/2004 and the law instrument to strike down a province act is president decition.

Keyword: *Local act, executive review, judicial review.*

PENDAHULUAN

Esensi otonomi daerah adalah kemandirian atau keleluasan (*zelfstandingheid*) dan bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintah yang merdeka (*onafhankelijkheid*), kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan mengatur di sini mengandung arti bahwa daerah yang bersangkutan berhak membuat produk hukum yang bernama Peraturan Daerah (Perda).

Perda merupakan instrument yuridis operasional dan insrtrumen pengendali terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

Agar kewenangan daerah otonom dalam menyelenggarakan desentralisasi tidak mengarah kepada kedaulatan, pemerintah pusat berwenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dimaksud, hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 218 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (dalam tulisan ini selanjutnya disingkat menjadi UU No. 32/2004), yang menyatakan:

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:

- a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
- b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Aturan pelaksana dari ketentuan tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dengan ketentuan tersebut maka setiap rancangan peraturan daerah provinsi yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Gubernur harus ditetapkan oleh Gubernur paling lama 30 hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 144 UU No. 32/2004 yang isinya (sesuai dengan yang ingin dikaji tulisan ini) adalah:

1. Rancangan Perda Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur untuk ditetapkan sebagai Perda.
2. Penyampaian rancangan Perda Provinsi dimaksud dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
3. Rancangan Perda Provinsi dimaksud ditetapkan oleh Gubernur paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama.
4. Dalam hal rancangan Perda Provinsi tidak ditetapkan Gubernur dalam waktu 30 hari rancangan Perda Provinsi tersebut sah menjadi Perda Provinsi dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah.

Terhadap raperda provinsi yang akan dilakukan pengawasan preventif, maka sebelum ditetapkan, raperda tersebut harus disampaikan terlebih dahulu kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk dilakukan evaluasi. Hal ini diatur dalam Pasal 185 UU No. 32/2004, juga diatur dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah nomor 79 Tahun 2005, yang menentukan, bahwa:

- (1) Rancangan Perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi.
- (2) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.

- (3) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Gubernur.
- (4) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.

Evaluasi rancangan Perda diarahkan untuk menuju keselarasan dan keserasian antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan , inkonsistensi atau konflik/perselisihan dalam pengaturan.

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dinyatakan:

Peraturan perundang-undangan dinilai baik apabila telah memenuhi asas peraturan perundang-undangan yang baik antara lain kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, dan kejelasan rumusan.

Tata cara dan pedoman dalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan Perda secara umum telah jelas diatur sebagaimana diungkapkan di atas. Namun dalam kenyataannya banyak Perda yang dianggap bermasalah, tidak terdapat kesatuan pendapat di antara para pakar mengenai siapa sebenarnya yang berwenang menguji perda mengingat perda adalah produk hukum kepala daerah dan DPRD di suatu daerah yang bersifat otonom.

Selain itu sesuai dengan ketentuan Pasal 145 ayat (3) UU No. 32/ 2004 secara intinya menentukan bahwa: “Keputusan Pembatalan Peraturan daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya perda yang bersangkutan”. Namun dalam praktek pembatalan Perda dilakukan dengan Instrumen Keputusan Menteri Dalam Negeri. Dari uraian di atas maka dapat dirumuskan Bagaimanakah pengaturan kewenangan pengujian Peraturan daerah di Indonesia; juga bagaimana penerapan Pasal 185 UU No. 32/2004 dan apa implikasinya terhadap pasal 144 ayat (3) UU No. 32/2004; dan Instrumen hukum apa yang sesuai untuk pembatalan Peraturan Daerah Provinsi.

PEMBAHASAN

1. Pengaturan Kewenangan Pengujian Peraturan Daerah di Indonesia

Pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap produk hukum daerah. Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilakukan oleh pemerintah yang meliputi “Pembinaan dan Pengawasan atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah serta Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah”. Adapun maksud dan tujuan dari Pembinaan dan pengawasan ini adalah untuk ; *pertama*, mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. *Kedua*, menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terkait dengan itu sejumlah peraturan pelaksana Pemerintah telah diterbitkan, antara lain adalah :

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

Disamping dalam bentuk Peraturan Pemerintah, sejumlah peraturan juga diterbitkan oleh Menteri, antara lain adalah :

- 1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- 2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- 3) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah.
- 4) Dalam konteks Pembinaan dan pengawasan terhadap Pemerintah Provinsi dilakukan oleh pemerintah, menteri dan pimpinan lembaga pemerintah non departemen, sesuai dengan fungsi dan kewenangannya masing-masing yang dikoordinasikan oleh Mendagri, sedangkan pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota dilakukan oleh Gubernur.

Secara teoritis, menurut Vicki C. Jackson dan Mark Tushnet pada dasarnya terdapat dua bentuk atau model lembaga yang melaksanakan *constitutional*

judicial review (pengujian konstitusionalitas oleh lembaga peradilan), yaitu ; pertama, *the decentralized model* dan ; kedua, adalah *the centralized model*.¹

Model pertama, *the decentralized model* atau disebut juga model Amerika atau dalam istilah yang lebih rumit disebut “*diffuse model involving incidental review*”, menurut Jackson dan Tushnet pada model ini kekuasaan untuk melakukan *judicial review* tidak dijalankan oleh satu lembaga peradilan saja. *Review* dapat dilakukan oleh banyak lembaga peradilan seperti peradilan federal maupun peradilan negara bagian di Amerika.

Supreme Court selain melakukan *review* tersendiri juga menjadi puncak terakhir dalam proses banding perkara-perkara *review* yang dilakukan oleh peradilan federal maupun peradilan negara bagian. Artinya, walaupun setiap tingkat peradilan dapat melakukan *judicial review*, namun semuanya berada di bawah satu atap kekuasaan kehakiman, yaitu *Supreme Court*. Konsep model *judicial review* tidak tersentralisasi ini dianut pula oleh negara-negara seperti Argentina, Australia, Kanada, India dan Jepang.

Model kedua, *the centralized model* yang biasa disebut juga dengan model Austria atau model Eropa. Ciri utama model ini adalah terdapatnya lembaga khusus dalam melakukan kewenangan *judicial review*. Khusus disini bermakna tidak terdapat lembaga lain atau lembaga peradilan lain yang melakukan kewenangan *judicial review*.

Dari kedua model di atas, maka memang cukup sulit untuk memposisikan, karena Indonesia membagi *judicial review* (JR) kedalam dua kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA).

Pakar hukum Tata Negara Sri Soemantri menyatakan: “ada beberapa pihak yang mempunyai hak uji terhadap Perda. Hak uji dilakukan bukan hanya oleh Mahkamah Agung, tapi juga oleh pemerintah, ada yang oleh presiden, ada yang oleh menteri dalam negeri”.²

Senada dengan Sri Soemantri, Bivitri menilai³: Terhadap Perda dapat dilakukan *executif review* dan *judicial review*, sebenarnya ada dua lembaga (yang berwenang me-review). Pertama (berdasarkan) Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ada kewajiban mengirimkan semua Perda yang sudah ditandatangani ke Departemen Dalam Negeri. Dalam dua bulan, Departemen Dalam Negeri seharusnya me-review. Kalau misalnya (perda) tidak sesuai peraturan perundang-undangan terkait, bisa dibatalkan. Kalau kemudian Pemda

¹ Vicki C. Jackson dan Mark Tushnet dikutip dalam Fery Amsari, “Masa Depan MK : Kesesuaian Teori dan Implementasi”, *Jurnal Mahkamah Konstitusi RI*, Vol 5 No.01 Juni 2008.

² www.hukumonline.com (27 06 2006)

³ Ibid

dan DPRD tidak puas bisa challenge ke MA. Kemudian yang kedua (oleh MA, melalui mekanisme Judicial review.

Berbeda dengan pendapat tersebut, Jimly Asshiddiqie menyatakan, bahwa: “Perda sebagai hasil kerja Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak dapat dibatalkan oleh keputusan sepihak dari pemerintah pusat begitu saja.”⁴ Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie berpendapat, bahwa:⁵

Pemerintah pusat sudah seharusnya tidak diberi wewenang oleh undang-undang untuk mencabut perda sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, tetapi yang berwenang menguji perda adalah Mahkamah Agung sebagaimana ketentuan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, prinsip otonomi daerah yang digunakan adalah prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Di Indonesia kewenangan pengujian PERDA saat ini dapat dilakukan lewat dua model kewenangan, yaitu *judicial review* oleh Mahkamah Agung dan *executive review* oleh Pemerintah c.q Kementerian Dalam Negeri, yang perbedaannya dapat digambarkan sebagai berikut:⁶

Kategori	Mahkamah Agung	Pemerintah
Jenis review	<i>Judicial Review</i>	<i>Executive Review</i>
Bentuk review	<i>Permohonan keberatan</i>	<p>a. Pengawasan preventif terhadap oleh pemerintah pusat terhadap RANPERDA yang bermuatan APBD, pajak dan retribusi daerah serta tata ruang.</p> <p>b. Pengawasan represif terhadap PERDA dari</p>

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006 Hal. 37

⁵ Ibid

⁶ W.Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009, Hlm.156 -157.

		pemerintah pusat terhadap daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.
Lembaga yang melakukan <i>review</i>	Mahkamah Agung	Departemen Dalam Negeri dibantu dengan: <ul style="list-style-type: none"> a. Departemen Keuangan b. Departemen PU c. Departemen Hukum dan HAM
Sifat kewenangan lembaga yang melakukan <i>review</i>	Pasif menunggu datangnya permohonan dari pemohon	Aktif melakukan pengawasan, evaluasi terhadap seluruh perda yang dikeluarkan (pengawasan represif)
Kapasitas lembaga	Menyelesaikan sengketa peraturan perundang-undangan yang timbul dibawah undang-undang terhadap undang-undang (konflik norma)	Dalam rangka pengawasan dan pembinaan terhadap pemerintah daerah
Dasar hukum kewenangan pengujian	<ul style="list-style-type: none"> a. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 b. Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman c. Pasal 31 ayat (1) sampai ayat (5) UU No. 5/2004 tentang Mahkamah Agung d. Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 1999 yang sudah diganti dengan Peraturan 	<ul style="list-style-type: none"> a. Pasal 114 ayat (1) sampai ayat (4) UU No 22/1999 tentang Pemda b. Pasal 145 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) <i>jo</i> Pasal 136 ayat (4) <i>jo</i> Pasal 218 ayat (1) huruf b UU No 32/2004 tentang Pemda

	Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materil	
Standar pengujian	a. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi b. pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku	a. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi b. bertentangan dengan kepentingan umum
Lama waktu <i>review</i>	Permohonan Keberatan paling lambat diajukan ke MA setelah 180 hari pengundangan Perda. Tetapi tidak diatur berapa lama proses <i>review</i> harus diselesaikan oleh MA.	a. Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan b. Bila perda dibatalkan, maka peraturan presiden pembatalan harus sudah ditetapkan paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya perda
Waktu eksekusi	Paling lama 90 (sembilan puluh) hari setelah putusan yang mengabulkan permohonan keberatan perda, perda harus dicabut oleh DPRD bersama kepala daerah.	Paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkannya pembatalan perda, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan perda, selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut perda tersebut
Bentuk hukum pembatalan	Putusan Mahkamah Agung	Peraturan Presiden
Upaya Hukum	Tidak dapat diajukan Peninjauan Kembali	Mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung

Dalam pengujian PERDA oleh pemerintah (*executive review*), pemerintah mempunyai dua indikator untuk melakukan pengujian, yaitu “bertentangan dengan

kepentingan umum” dan “bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 136 ayat (4) UU No. 32/2004 yang pada intinya menyatakan: “Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Istilah “kepentingan umum” dalam pengujian perda masih sangat luas cakupannya, karena bisa diartikan sebagai kepentingan umum nasional ataupun kepentingan umum lokal (daerah). Kepentingan umum merupakan aspek yang bersifat sosiologis daripada legalis, sehingga pengujian kepentingan umum tergantung pada aspek keberlakuan berbagai jenis hukum dan norma sosial yang ada dalam masyarakat.

Dalam penjelasan Pasal 136 ayat (4) dijelaskan, bahwa yang dimaksud dengan bertentangan dengan kepentingan umum adalah “kebijakan yang mengakibatkan terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif”

Bertentangan dengan kepentingan umum menjadi standar yang longgar ditafsirkan berdasarkan kekuasaan penafsir. Maka tidak jarang tafsir kepentingan umum lebih mewakili tafsir penguasa. Orientasi kekuasaan yang mewakili kepentingan umum. Hal ini dapat dilihat di mana ketika tidak terjadi gejolak atau penolakan terhadap berlakunya suatu Perda di masyarakat, Perda dapat dibatalkan oleh pemerintah atas dasar bertentangan dengan kepentingan umum. Begitu pula sebaliknya, apabila suatu Perda dianggap menimbulkan masalah oleh masyarakat dapat saja tidak dibatalkan oleh pemerintah bila Perda tersebut sesuai dengan tafsir kekuasaan pemerintah. Sehingga tertib peraturan perundang-undangan yang diupayakan lewat pengujian peraturan daerah belum tentu berkontribusi kepada tertib sosial.

2. Penerapan Pasal 185 UU No. 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan implikasinya terhadap pasal 144 ayat (3) UU No. 32/2004.

Dalam Pasal 185 UU No. 32/2004, ditentukan bahwa raperda pajak daerah, raperda retribusi daerah, raperda APBD dan raperda tata ruang wilayah sebelum ditetapkan oleh Gubernur terlebih dahulu di evaluasi oleh pemerintah dengan ketentuan waktu sebagai berikut:

1. Raperda sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri)
2. Mendagri kemudian mengevaluasi Raperda dimaksud dalam waktu 15 (lima belas) hari setelah menerima Perda.

3. Gubernur kemudian melakukan penyempurnaan terhadap Raperda bersama-sama dengan DPRD dalam waktu 7 (tujuh) hari.

Dari ketentuan tersebut sebuah Raperda sejak persetujuan bersama diperlukan waktu 25 hari untuk dapat ditetapkan sebagai Perda. Namun bila dicermati dalam pelaksanaannya waktu yang diperlukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah lebih panjang dari standar waktu yang ditentukan tersebut. Hal tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Ad. 1. Ketentuan mengenai batas waktu 3 hari

Ketentuan ini tidak dapat terlaksana antara lain disebabkan oleh:

- 1) Alur birokrasi yang tidak efisien/berbelit-belit;
- 2) Pengiriman Raperda melalui Pos maupun jasa titipan yang memerlukan waktu;
- 3) Tertundanya penyampaian Raperda karena penyelesaian administrasi pejabat Biro/Bagian Hukum yang menyampaikan Raperda secara langsung;
- 4) Keengganan Pemda menyampaikan Raperda kepada Pemerintah tepat waktu 3 hari karena tidak ada sanksi bagi daerah baik yang tidak menyampaikan tepat waktu atau tidak menyampaikan Raperda sama sekali;
- 5) Untuk menghindari sanksi berupa pembatalan Perda oleh Pemerintah bila Perda tersebut dinilai bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Ad. 2. Ketentuan mengenai batas waktu 15 hari

Tidak bisa terlaksana antara lain disebabkan oleh:

- 1) Alur birokrasi yang tidak efisien/berbelit-belit;
- 2) Tidak adanya mekanisme yang sederhana dalam pengumpulan dan pengevaluasian perda;
- 3) Belum adanya kerangka acuan yang jelas bagi daerah mengenai tata laksana harmonisasi Raperda sebagai salah satu instrumen penting dalam rangka menjaga harmonisasi Perda dengan peraturan perundang-undangan;
- 4) Secara teknis, lingkup peraturan perundang-undangan yang harus diharmonisasi oleh daerah banyak beragam mulai dari Undang-Undang sampai dengan Peraturan Menteri, sehingga proses evaluasi dan harmonisasi Raperda membutuhkan waktu dan energi yang lebih banyak;

- 5) Bentuk-bentuk hubungan komunikasi, konsultasi, klarifikasi Raperda antara instansi Pemerintah dengan aparat terkait di daerah yang selama ini diterapkan kurang efektif sehingga memakan waktu;
- 6) Wakil-wakil yang diutus oleh instansi terkait sering berganti-ganti dan tidak berwenang untuk mengambil keputusan sehingga pendapat yang diajukan tidak konsisten, tergantung kepada individu yang ditugasi mewakili, sehingga menghambat pembahasan;
- 7) Adanya keharusan berkoordinasi dengan Menteri Keuangan terhadap Raperda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; sedangkan Rancangan Perda Tata Ruang Wilayah Daerah berkoordinasi dengan Menteri Pekerjaan Umum dan Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional yang membutuhkan waktu.
- 8) Tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan (*legislative drafter*) masih terbatas dan belum memiliki spesialisasi untuk menguasai bidang hukum tertentu;
- 9) Koordinasi antara instansi pemerintah dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Perda belum sinergis dan terpadu.

Ad. 3. Gubernur kemudian melakukan penyempurnaan terhadap Raperda bersama-sama dengan DPRD dalam waktu 7 (tujuh) hari.

Ketentuan bahwa Gubernur melakukan penyempurnaan bersama dengan DPRD dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah diterima hasil evaluasi akan sulit dilaksanakan apabila penyempurnaan yang dilakukan pemerintah tersebut menyangkut substansi/materi yang belum tentu disetujui oleh DPRD/Kepala Daerah setempat.

Tidak terlaksananya ketentuan pasal tersebut juga dipicu oleh tidak adanya ketentuan sanksi bagi pemerintah maupun daerah bila tidak memenuhi atau melampaui batas maksimal hari yang telah ditentukan, dengan demikian dapat dikatakan bahwa standar waktu yang ditentukan dalam Pasal 185 UU No. 32/2004 sangat sulit untuk dilaksanakan.

Sehubungan dengan hal tersebut Sri Mulyani mengemukakan:⁷

..... Pemerintah meminta waktu lebih untuk tertibkan Perda, butuh evaluasi mendalam untuk hindari kesalah penilaian...penambahan perpanjangan waktu diperlukan karena jumlah Raperda dan Perda baru yang masuk ke Departemen Dalam Negeri (Depdagri) dan Depkeu sangat banyak. Selain itu pemerintah ingin menghindarkan diri dari kesalahan penilaian atas Raperda dan Perda itu secara terburu-buru dan tertekan oleh waktu. Kalau

⁷ Berita Depdagri, www.depdagri.go.id, Jakarta, Oktober 2006

pengkajiannya tidak selesai dalam waktu 15 hari, Raperdanya otomatis diberlakukan. Idealnya waktu yang diberi adalah sebulan untuk mengkaji setiap reperda.

Lebih lanjut Sri Mulyani menyatakan bahwa:⁸

Metode penyusunan raperda yang berlaku saat ini adalah open list atau tidak ada batasan bagi daerah untuk membuat perda baru. Akibatnya jumlah raperda yang harus diperiksa pemerintah pusat pun terus bertambah. Selama ini banyak daerah yang membuat perda karena system open list. Ini masalah kemampuan manajemen atau kemampuan kita mengelola beban kerja. Oleh karena itu, karena perbandingan antara jumlah perda baru yang muncul dan beban kerja di Depdagri dan Depkeu, kami kira perlu perpanjangan waktu. Perpanjangan itu diperlukan untuk meningkatkan kualitas pengkajian.

Kepala Bagian Pengkajian Ekonomi dan Kerjasama Internasional (Bapekki) Anggito Abimanyu menyatakan: “masalah utama dalam menentukan waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pengkajian sebuah raperda adalah penetapan batas perhitungannya. Kami tidak punya batasan jelas tentang awal perhitungan waktunya.”⁹

Jadi dari uraian di atas terlihat nyata bahwa ketentuan waktu dalam pengujian Raperda maupun perda dalam Pasal 185 tidak dapat dilaksanakan. Akibatnya berimplikasi pada Pasal 144 ayat (3) yaitu tidak dapat tercapainya ketentuan penetapan Raperda paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama menjadi Perda. Karena apabila Kepala Daerah tetap menetapkan Raperda sebagaimana dimaksud Pasal 144 ayat (3) tersebut maka Mendagri dapat membatalkan Perda Provinsi dimaksud sesuai dengan ketentuan Pasal 185 ayat (5) yang isinya: “Apabila hasil evaluasi tidak ditindak lanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan Raperda tentang APBD dan Raperdugub tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan menjadi Pergub, Mendagri membatalkan Perda dan pergub dimaksud sekaligus menyatakan pagu APBD tahun sebelumnya”.

Dikaitkan dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie berpendapat: ‘Peraturan Daerah tidak dapat dibatalkan oleh Keputusan Menteri, karena kedudukannya berada langsung di bawah hierarki Keputusan Presiden’¹⁰

Untuk menghindari pembatalan yang dilakukan oleh pemerintah, Gubernur Kepala Daerah Provinsi biasanya tetap akan menunggu hasil evaluasi dari pemerintah walaupun memakan waktu lama (lebih dari 30 hari).

Menurut penulis Untuk menjamin kepastian hukum keberlakuan Pasal 143 ayat (3) UU No. 32/2004, idealnya pasal tersebut hanya diberlakukan

⁸. Ibid

⁹. Ibid

¹⁰. Jimly Asshiddiqie, *Perihal-Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, Hlm. 102.

pada Raperda yang penetapannya tidak melalui proses evaluasi oleh pemerintah terlebih dahulu, sedangkan untuk Raperda, seperti raperda pajak daerah, retribusi daerah, APBD dan tata ruang wilayah yang penetapannya terlebih dahulu melalui proses evaluasi oleh pemerintah diatur tersendiri berdasarkan pertimbangan kebutuhan waktu.

3. Instrumen hukum pembatalan perda Provinsi

Dalam Pasal 145 ayat (3) UU No. 32/2004 dinyatakan bahwa instrumen pembatalan Perda adalah Peraturan Presiden. Secara harfiah, kata “pengaturan” kata dasarnya adalah “atur”, menunjukkan bahwa ada sesuatu hal yang diatur.

Di dalam ilmu hukum, dikenal adanya tiga bentuk keputusan hukum. *Pertama*, adalah keputusan yang bersifat mengatur, dinamakan peraturan (*regeling*), isinya mengatur tentang kepentingan umum, baik hubungan antar warga Negara, maupun hubungan antara organ Negara dengan warga negara. *Kedua*, keputusan yang bersifat ketetapan administrative dinamakan keputusan (*beschikking*), isinya bersifat tidak mengatur, melainkan bersifat memutuskan dalam menetapkan berlaku tidaknya sesuatu, memutuskan sah tidaknya sesuatu dan sebagainya. Dan *ketiga*, keputusan yang bersifat menghakimi dinamakan putusan (*vonis*). yaitu keputusan untuk menetapkan suatu hasil pemeriksaan perkara, yang lazimnya dilakukan oleh lembaga *judicial*.

Selanjutnya dengan merujuk pada Teori Hans Kelsen yang membedakan antara “*general and abstract legal norm*” dan “*concrete and individual legal norm*”, maka ditemukan bahwa norma hukum konkrit dan individual (*concrete and individual legal norm*) merupakan suatu ketetapan yang berisi norma hukum yang berlaku untuk subyek, ruang dan waktu. Artinya, norma hukum konkrit dan individual berbicara tentang satu subyek (individu) yang berlaku pada ruang dan waktu tertentu (konkrit). Keputusan seperti ini biasanya dipakai dalam keputusan administrative (*beschikking*) dan putusan hasil sidang perkara (*Vonis*).

Sedangkan, norma hukum umum dan abstrak (*general and abstract legal norm*) merupakan suatu ketetapan yang berisi norma hukum yang berlaku untuk subyek, ruang, dan waktu yang bersifat umum. Artinya norma hukum umum dan abstrak berbicara tentang subyek yang banyak (abstrak) dan berlaku pada ruang dan waktu yang masih umum (*general*). Norma hukum seperti ini diterapkan dalam keputusan yang bersifat pengaturan (*regeling*).

Dari uraian di atas terdapat kejanggalan terhadap pembatalan Perda yang didasarkan pada Peraturan Presiden.

Misalnya, suatu peraturan (*regeling*) menyatakan bahwa, Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka apabila misalnya Perda Kabupaten X Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pengangkatan Sekretaris

Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil dianggap bertentangan dengan Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2007, sudah jelas bahwa keputusan pembatalannya harus bersifat konkrit dan individual, karena pembatalan yang dituju adalah Perda Kabupaten X Nomor 36 Tahun 2008. Selanjutnya apabila pembatalan tersebut ditetapkan dalam bentuk peraturan (*regeling*), maka yang menjadi pertanyaan dasar adalah apa yang diatur dalam Peraturan Presiden tersebut padahal peraturan (*regeling*) itu bersifat umum dan abstrak.

Pembatalan suatu Perda tentunya harus bersifat konkrit dan individual, maka bentuk ketetapan pembatalannya mestinya tertuang dalam bentuk Keputusan (*Beschikking*) dalam hal ini berupa Keputusan Presiden.

Janggal kedengarannya bahwa suatu Perda yang merupakan keputusan hukum yang berbentuk *regeling* dibatalkan oleh keputusan hukum yang berbentuk *beschikking*. Namun kata “dibatalkan” berarti pembatalan suatu peraturan untuk diberlakukan secara umum sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum.

Dengan dibatalkan suatu Perda, maka berarti:

1. Perda tersebut, sudah tidak mempunyai kedayagunaan, namun Perda tersebut dipandang masih tetap ada selama belum dicabut.
2. Perda tersebut tidak boleh dibuatkan peraturan pengganti yang berkenaan dengan substansi isi materinya sebelum perda tersebut dinyatakan dicabut.

Mengenai prosedur pencabutan Perda, maka yang menjadi acuan hukumnya adalah Pasal 145 ayat (4) UU No. 32/2004 beserta penjelasannya yang menegaskan bahwa paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan Perda, maka Kepala Daerah memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Perda tersebut. Pencabutan tersebut dilaksanakan dengan dibentuknya Perda tentang pencabutan Perda. Jadi jelas bahwa Perda yang bersifat *regeling* seharusnya dicabut oleh keputusan yang bersifat *regeling* pula. Namun, dalam hal pembatalan Perda sebagaimana pengawasan pemerintah terhadap daerah, harus dibatalkan dalam bentuk *beschikking*, karena *beschikking* bersifat administratif berbicara tentang batal tidaknya suatu keputusan, baik yang bersifat *beschikking* maupun yang bersifat *regeling*.

PENUTUP

a. Simpulan

1. Kewenangan pengujian peraturan daerah Provinsi di Indonesia saat ini dilakukan lewat dua model kewenangan, yaitu *judicial review* oleh Mahkamah Agung dan *executive review* oleh Pemerintah c.q Kementerian Dalam Negeri,

2. Ketentuan Pasal 185 UU No. 32/2004 khususnya mengenai: ketentuan waktu 3 (tiga) hari untuk menyampaikan Raperda Provinsi dan Perda Provinsi oleh Pemerintah Daerah; Ketentuan waktu 15 (lima belas) hari untuk mengevaluasi, oleh Mendagri; Ketentuan waktu 7 (tujuh) hari untuk menyempurnakan Perda oleh Kepala Daerah dan DPRD tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya hal ini. berimplikasi terhadap ketentuan batas waktu 30 (tiga puluh) hari untuk menetapkan perda seperti yang diamanatkan oleh ketentuan pasal 144 ayat (3) UU No. 32 /2004 menjadi terabaikan.
3. Instrumen hukum pembatalan perda Provinsi yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden termasuk dalam bentuk produk normative hukum yang bersifat mengatur (regeling) yang bersifat umum dan abstrak adalah merupakan suatu kekeliruan. Dan Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan Perda, dapat dinilai sebagai cacat hukum, sehingga implikasi hukumnya Pemerintah Daerah Provinsi dapat mengabaikan Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan Perda tersebut.

b. Saran

1. Kewenangan pembatalan peraturan daerah yang dimiliki oleh Pemerintah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan kewenangan pembatalan peraturan daerah yang dimiliki Mahkamah Agung yang dijabarkan dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materil terdapat perbedaan yang sangat prinsipil, yakni terkait dengan obyek pengujian dan pembatalan peraturan daerah, serta para pihak (Pemohon dan Termohon), oleh sebab itu, maka perlu ada upaya sinkronisasi dan harmonisasi terhadap kedua peraturan tersebut.
2. Perlu adanya ketentuan waktu evaluasi yang berbeda terhadap Raperda dan Perda yang penetapannya terlebih dahulu melalui proses evaluasi oleh pemerintah dengan Raperda dan Perda yang tidak perlu melalui proses evaluasi oleh pemerintah, dengan merevisi ketentuan Pasal 185 UU No. 32/2004.
3. Perlu revisi terhadap instrumen hukum pembatalan Perda Provinsi. Bukan Peraturan Presiden yang bersifat pengaturan (regeling) tetapi berupa keputusan yang bersifat administratif (beschikking) yang bersifat konkrit dan individual sehingga instrumen hukum yang tepat untuk pembatalan Perda adalah melalui Keputusan Presiden.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie Jimly, Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- _____, *Perihal-Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006,
- Riawan Tjandra, W. dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009.
- Vicki C. Jackson dan Mark Tushnet dikutip dalam Fery Amsari, “Masa Depan MK : *Kesesuaian Teori dan Implementasi*”, Dalam “*Jurnal Mahkamah Konstitusi RI*”, Vol 5 No.01 Juni 2008.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358);
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, LN RI Tahun 2004 Nomor 53, TLN RI No.4379
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, LN RI Tahun 2004 Nomor 125, TLN RI No.4437.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, LN RI Tahun 2007, TLN RI No. 4725
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958);
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, LN RI Tahun 2009 Nomor 130, TLN RI No.5049
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2004 Tentang Hak Uji Materiil, Jakarta 23 Maret 2004.
- Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4594);

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4090;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah Tentang Penjabaran Anggaran Dan Pendapatan Belanja Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Departemen Keuangan Republik Dirjen Perimbangan Keuangan Nomor SOP-2/PK2/2007 tanggal 12 September 2007 tentang *Standard Operating Procedures* Rekomendasi Pembatalan Peraturan Daerah Tentang Pajak dan Retribusi Daerah (PDRD),

www.hukumonline.com (27 06 2006)

www.depdagri.go.id, Jakarta, Oktober 2006